

Gegen alles: Lohngrenzen, Familienmodelle und teurere Vignetten

Gastautor

2013-11-28T12:39:46

von [MATTHIAS UFFER](#)



Am

24. November hat sich die schweizerische Stimmbevölkerung erneut zu [drei unterschiedlichen Sachfragen](#) geäussert. Es ging um Lohnverteilung, Steuerabzüge für traditionelle Familien und um die Autobahnvignette (Mautgebühr) – kurz: ums Geld. Die Befürworter der Vorlagen hatten dem Stimmvolk allerlei Gutes versprochen: mehr Gerechtigkeit, weniger Steuern, weniger Stau. Das Stimmvolk aber folgte den skeptischen Ansichten der Nein-Kampagnen und verwarf alle drei Vorlagen deutlich. In den Augen der Abstimmungsgewinner hat das Stimmvolk bewiesen, dass es dem Sirenengesang durchaus zu widerstehen weiss – unabhängig davon, ob der nun von links (1:12), rechts (Familieninitiative) oder oben (Autobahnvignette) ertöne.

Dieser Beitrag ist Teil der JuWiss-Serie zu den Schweizer Abstimmungen: Wieder erörtern wir staatsrechtliche Eigenarten und Pirouetten.

Nein zur staatlichen Lohnsteuerung (1:12)

Mit effektivem [Marketing](#) und viel Fleiss hatten die Jungsozialisten Spitzenlöhne angeprangert und ans intuitive Gerechtigkeitsverständnis appelliert: Innerhalb eines Unternehmens dürfe der Höchstlohn maximal das Zwölfwache des tiefsten Lohns betragen. Dabei war auch das grosse Feindbild des Zeitgeistes bedient worden: der Abzocker, versinnbildlicht als geldgieriger und herzloser Bankmanager. Dass das Stimmvolk wenig von gierigen Gattungsgenossen hält, ist seit dem überragenden Erfolg der Abzocker-Initiative bekannt (der [JuWissBlog hat berichtet](#)). Doch offensichtlich bedeutet dies nicht, dass es jede Volksinitiative gutheisst, welche sich den Kampf gegen Abzocker auf die Fahne schreibt: Das Stimmvolk verwarf die 1:12-Initiative mit einer fast ebenso überragenden Mehrheit, wie es noch für die Abzocker-Initiative stimmte. Bei allem Unverständnis über exorbitante Managerlöhne

vermochte sich das Stimmvolk mit der Idee eines staatlich verordneten Lohndeckels für die Privatwirtschaft nicht anzufreunden.

Die Mehrheit des Stimmvolks schenkte ihr Vertrauen den [Gegnern der Initiative](#). Geschickt definierten sie die Vorlage als [Systemfrage](#) und bezeichneten das 1:12-Projekt als [sozialistisches Experiment](#). Dadurch verlor die Initiative ausserhalb der Basis linker Parteien an Sympathien. In der Sache argumentierten die Initiativgegner, ein Ja zur Initiative würde den Wirtschaftsstandort Schweiz schwächen, die öffentliche Kasse belasten (u.a. durch Einbussen bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen) und Arbeitsplätze gefährden. Zudem würden entgegen der Hoffnungen der Initianten im Falle einer Annahme der Volksinitiative keinesfalls die tiefsten Löhne steigen. Ausserdem blieben umständliche Ausweichmanöver möglich, sodass auch das Einkommen der Höchstverdiener nicht erfolgreich gesenkt werden könnte.

Symbol oder Legitimität?

Staatsrechtlich interessant ist, dass dem Stimmvolk nicht bloss eine simple Sachfrage vorlag, sondern eigentlich eine Glaubens- und Symbolfrage. Auf dem Markt der öffentlichen Meinungen tummelten sich allerlei Deutungen zur geschichtlichen Entwicklung der Lohnverteilung sowie Prognosen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative, sodass letztlich jeder Stimmberechtigte glauben mochte, was er wollte.

Da die öffentliche Debatte keine klaren Fakten (d.h. Prognosen) fand, um welche sie sich hätte drehen können, entartete die Sachfrage zur Symbolfrage: Um Ursachen und Auswirkungen grosser Lohnunterschiede ging es bald nur noch am Rande. Ins Zentrum der Debatte rückten stattdessen skandalisierte Spitzensaläre, die Ausbeutung von Putzfrauen und nicht zuletzt die beiden grossen Laster, derer man sich zwingend in jeder wirtschaftspolitischen Debatte wechselseitig bezichtigen muss: Gier und Neid.

Die Polarisierung der Debatte hatte immerhin einen positiven Effekt: Sie lockte eine überdurchschnittlich hohe Anzahl Stimmbürger an die Urne. Die [Stimmbeteiligung](#) lag mit 53% deutlich über dem [Durchschnitt](#) (43%). Gemäss klassischer (politologischer und staatsrechtlicher) Lesart steigt mit der Stimmbeteiligung jeweils auch die Legitimität des demokratischen Entscheids. Zweifellos ist das Vorhandensein irgendeiner Debatte besser als deren vollständige Abwesenheit. Aber Quantität bedeutet auch bei der öffentlichen Debatte nicht automatisch Qualität. In dieser Hinsicht ist die Zunahme populistisch vermarkteter und ebenso populistisch bekämpfter Vorlagen zu bedauern. Die abstimmungstaktische Effekthascherei lockt zwar das Stimmvolk in Scharen an die Urne, doch hat es bei der Stimmgabe nicht unbedingt die Sache vor Augen, sondern das Symbol: Es geht dann plötzlich nicht mehr um die staatliche Lohnpolitik oder den Bau von Minaretten, sondern um gierige Banker und islamistischen Terrorismus. Die unterschiedliche persönliche Motivation erschwert die Interpretation des Abstimmungsergebnisses: Wozu genau hat das Stimmvolk nun Ja bzw. Nein gesagt?

Die Hitze der öffentlichen Debatte mag in manchen Fällen Intensität ausdrücken – in anderen Fällen aber auch Fieber. Ein zwingendes Merkmal demokratischer Legitimität ist die hohe Stimmbeteiligung in meinen Augen nicht.

Nein zur Familieninitiative – SVP ohne Zähne

Die Familieninitiative der SVP wollte folgenden Grundsatz in die Bundesverfassung einführen: „Eltern, die ihre Kinder selber betreuen, muss für die Kinderbetreuung ein mindestens gleich hoher Steuerabzug gewährt werden wie Eltern, die ihre Kinder fremd betreuen lassen.“

Ebenso wie die 1:12-Initiative erfreute sich auch die Familieninitiative in der Anfangsphase des Abstimmungskampfes einer grösseren Beliebtheit. Das hat mit dem Etikettierungsvorteil zu tun: Die Initianten formulieren den Text der Vorlage und bestimmen einen griffigen Titel („1:12 – für gerechte Löhne“; „Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“). Weil Initiativkomitees zudem ihre Argumente bereits in der Phase der Unterschriftensammlung präsentieren können, also meist einige Monate bevor die Initiativgegner ein Nein-Komitee gebildet haben, starten sie mit einem Deutungsvorsprung in den Abstimmungskampf. Die Stimmbevölkerung steht einem klug formulierten Anliegen zu Beginn eher wohlgesinnt gegenüber: Man kann ja nicht allen Ernstes *gegen* gerechte Löhne oder Steuerabzüge für Familien sein.

Ebenso wie bei der 1:12-Initiative sank auch die Popularität dieser Vorlage in der Folge deutlich. Das hat seine Gründe: „Familie“ ist zwar ein beliebtes, aber kein polarisierendes Thema. Wer mit einer familienpolitischen Vorlage punkten will, muss argumentieren. Auf der argumentativen Ebene aber hatten die Gegner der Initiative (alle übrigen grossen Parteien, inkl. der CVP, welche selbst gerne Familienpolitik betreibt) die Nase vorne. Das Gros des Stimmvolks (58.5%) erkannte, dass der Steuerrabatt für eine Minderheit unweigerlich zu geringeren Steuereinnahmen bzw. Steuererhöhungen für die Allgemeinheit geführt hätte. Das Argument, traditionelle Familien würden steuerlich diskriminiert (da für die Fremdbetreuung der Kinder Steuerabzüge vorgesehen sind), überzeugte nicht. – Es war auch falsch: Die Initiative hätte einen Abzug eingeführt für eine Ausgabe, die man nicht getätigt hat.

Staatsrechtlich ist die Vorlage unspektakulär, sieht man von einer interessanten Anmerkung im [Abstimmungsbuchlein](#) ab: „Der Initiativtext lässt aber auch zu, dass der heutige Abzug für die Drittbetreuung abgeschafft und gar kein Betreuungsabzug mehr gewährt wird.“ Kurz: Anstelle zusätzlicher Steuerabzüge hätte das genaue Gegenteil resultieren können, nämlich keinerlei Steuerabzüge für die Betreuung der Kinder. Der Bund erinnert die Stimmberechtigten damit daran, dass er nicht an die eigentliche Absicht der Initianten gebunden ist – sondern im Annahmefall nur an den Text der Initiative. Dass sich der Staat auch kostengünstige Umsetzungsvarianten vorbehält, ist in Zeiten finanzieller Not nachvollziehbar. Dennoch ist erstaunlich: Die Stimmbevölkerung wird aufgefordert, ein klares Ja oder Nein zu einer denkbar unklaren Sachfrage abzugeben.

Nein zur Mautgebühr-„Mogelpackung“

Die dritte Vorlage betraf eine Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes, gegen welche das Referendum ergriffen worden war. Die umstrittene Änderung sah vor, den Preis der Autobahnvignette von jährlich 40 CHF auf 100 CHF zu erhöhen, um Kosten im Strassenbau zu decken. Im Zusammenhang mit der Vorlage stand sodann der „[Netzbeschluss](#)“, ein Bundesbeschluss, welcher die Erweiterung des Nationalstrassennetzes vorsah. Dabei ging es vor allem darum, gewisse bedeutende Kantonalstrassen neu als Nationalstrassen zu definieren und sie damit in die (auch finanzielle) Kompetenz des Bundes zu übergeben. Dieser Netzbeschluss gelangte indirekt mit zur Abstimmung, weil der Gesetzgeber dessen Inkrafttreten von der Annahme der Vignettenpreiserhöhung abhängig gemacht hatte. Die Bundesversammlung und der Bundesrat empfahlen ein Ja zur Vorlage, während die Befürworter des Referendums dem Volk erfolgreich ein Nein zur „[Mogelpackung](#)“ nahelegten.

Welche staatsrechtlichen Sünden stecken hinter dem Vorwurf einer „Mogelpackung“?

Zunächst steht hinter der Bezeichnung als „Mogelpackung“ der Vorwurf, ein vorgelegtes Gesetzgebungspaket dufte besser als dessen Inhalt schmecke. Die Stimmberechtigten würden damit irregeführt und an ihrer freien Willensbildung und unverfälschten Willensäusserung (garantiert durch Art. 34 Abs. 2 [BV](#)) gehindert. Ein wenig Marketing ist auch für Behördenvorlagen genehm, doch im vorliegenden Fall sah das Stimmvolk die Grenzen des guten Geschmacks überschritten: Das zuständige Departement wolle über den eigentlichen Zweck täuschen und das Vertrauen der Bürger (geschützt durch Art. 9 [BV](#)) verletzen. Vordergründig soll die Vignettenpreiserhöhung den Bau und Unterhalt eines umfassenden Nationalstrassennetzes sicherstellen; aber eigentlich ziele die Vorlage darauf ab, die Verantwortung für bestehende Strassen umzulagern, dadurch die Kantonskassen zu schonen und dem Strassennutzer Mehrausgaben aufzubürden, für die dieser keinen direkten Gegennutzen zu erwarten habe.

Zweitens steckt hinter dem Vorwurf der Mogelpackung das abstimmungsrechtliche Prinzip der „[Einheit der Materie](#)“. Es verlangt einen sachlichen Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen einer Vorlage. Dadurch soll wiederum die freie und unverfälschte Willensentfaltung der Stimmberechtigten gewährleistet werden. Die Stimmberechtigten sollen nicht über ein Bündel künstlich verknüpfter Regelungen entscheiden müssen, sondern nur über überschaubare Fragen von einer gewissen thematischen Einheitlichkeit. Die freie Willensbildung des Stimmvolkes ist beeinträchtigt, wenn es sich zu einem Gesamtpaket äussern muss, dessen Einzelteile ohne weiteres auch separat zur Abstimmung hätten gelangen können.